

# Eksistensi Peraturan Daerah Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Menuju

## *Good Government*

*Lintje Anna Marpaung*

Dosen Fakultas Hukum dan Program Magister Hukum  
Universitas Bandar Lampung

### **Abstrak**

Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di daerah. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah melalui atau berdasarkan Peraturan Daerah (Perda). Kepala Daerah dan DPRD mempunyai kewenangan membuat Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi / kabupaten / kota dan tugas pembantuan. Permasalahannya adalah siapa yang berwenang untuk membantu Kepala Daerah untuk mengawasi dan menegakkan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Eksistensi Peraturan Daerah sebagai salah satu Sistem Hukum Nasional sebagaimana kedudukannya dalam Hirarchi Perundang-Undangan Negara RI tidak dapat dipisahkan sebagai satu sistem, dan tidak dapat bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya (UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan sekaligus tidak dapat bertentangan dengan kepentingan umum. Dalam rangka penegakan dan pengawasan serta penerapan Peraturan Daerah, yang berwenang membantu Kepala Daerah adalah Satuan Polisi Pamong Praja yang anggotanya dapat diangkat sebagai penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya tugas dan kewenangan tersebut untuk menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

**Kata Kunci:** *eksistensi peraturan daerah, good government*

### **I. PENDAHULUAN**

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (NKRI) sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat dan dipertegas dalam pasal 1 ayat 1, selanjutnya dalam perkembangan politik hukum tertuang dalam pasal 37 ayat 5 (amandemen ke-4) bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan lebih dipertegas lagi di dalam pasal 18, 18A, 18B

Sebagai Negara Kesatuan yang memiliki luas daerah yang unik dan terdiri dari kepulauan-kepulauan serta memiliki masyarakat yang sangat majemuk, dengan demikian dibentuk pemerintah di daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Untuk itu diberi kewenangan kepada Daerah yang disebut sebagai Otonomi Daerah Secara harfiah otonomi diartikan sebagai "*Pemerintah Sendiri*" (asal kata dari *auto* = sendiri ; *Momes* = pemerintahan). Secara maknawi (begrif), otonomi mengandung paham kemandirian dan kebebasan ataupun kekuasaan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri.<sup>1</sup>

Dalam kontes otonomi daerah, maka daerah memiliki kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Menurut UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan dipertegas tentang prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur rumah tangganya daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Dalam Pasal 18 butir (b) UUD 1994 dijelaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana yang dimaksud dengan prinsip otonomi daerah tersebut di atas.

Dalam rangka mengatur urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri harus diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagaimana yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang



Pemerintahan Daerah dalam Pasal 136 ayat 2, selanjutnya Pasal 3 mengatur bahwa Perda yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan DPRD tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan dipertegas dalam pasal 4 bahwa Peraturan Daerah (Perda) tersebut dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, selanjutnya dalam Pasal 145 ayat (2) dipertegas bahwa Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau Peraturan perUndang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Berdasarkan pemaparan tersebut timbul permasalahan, siapa yang berwenang untuk membantu Kepala Daerah dalam mengawasi dan menegakkan Peraturan Daerah (Perda)?

## II. HIRARCHI PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL

Sebagaimana yang diatur dalam UU RI No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat 1 menegaskan bahwa hirarchi atau susunan perundang-undangan di negara RI adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah (PP) pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah (PP);
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah (Perda)

Dengan demikian telah jelas bahwa Peraturan Daerah (Perda) adalah sebagai unsur dari Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional, walaupun mempunyai kedudukan yang lebih rendah dan merupakan Produk Hukum daerah, namun Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan rangkaian dari peraturan pusat yang tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya hingga UUD 1945.

Perda secara hukum berkekuatan hanya berlaku pada daerah yang dibuat oleh yang bersangkutan yaitu Kepala Daerah dan DPRD setempat dan diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 147, UU No. 32 / 2004 Perda Propinsi Lampung hanya berlaku untuk wilayah Propinsi Lampung, demikian juga Perda Kota Bandar



Lampung, Perda Kota Metro dan seterusnya hanya berlaku untuk dan bagi wilayah masing-masing kabupaten dan kota tersebut, tetapi tidak berarti Perda tersebut sama sekali terlepas dari kepentingan yang bersifat nasional dan dapat dinikmati oleh daerah dan wilayah lain di luar propinsi.

Hal ini dapat di analisa dan dicermati misalnya masalah Keuangan Daerah.

Pasal 157 mengatur mengenai Sumber Pendapatan Daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan asli daerah yang terdiri dari:
  1. hasil pajak daerah
  2. hasil retribusi daerah
  3. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  4. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Dana pertimbangan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Selanjutnya Pasal 158 mempertegas bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan **Peraturan Daerah**, sehubungan dengan hal tersebut, dalam pasal ini, diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, bahwa penerimaan negara dari Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Sebagai contoh dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah ini mengatur bahwa penerimaan negara dari PBB dengan imbalan 10 % (sepuluh persen) untuk pemerintah dan 90 % (sembilan puluh persen) untuk daerah, selanjutnya bagian pemerintah sebesar 10 % (sepuluh persen) tersebut dialokasikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota demikian juga dengan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBHSDA) dan yang lain-lain.

Dengan demikian dapat dipertegas bahwa Dana Penimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara Pemerintah Daerah, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Berdasarkan contoh dan uraian di atas, nyatalah bahwa tidak mungkin Peraturan Daerah dilepaskan dari sistem peraturan yang bersifat rasional, dengan kata lain, Peraturan Daerah harus senantiasa ditempatkan sebagai bagian dari Sistem Hukum Nasional atau secara agak sempit sebagai bagian dari Tertib Hukum Nasional.

Demikian pula penegakannya, penegakan Peraturan Daerah memberikan sumbangan yang besar sekali bagi penegakan hukum secara nasional. Hal semacam ini kadang-kadang kurang disadari, padahal tanpa



Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan segala sesuatu yang dikaitkan dengan sumber pendapatan daerah dan menunjang pembangunan daerah, termasuk perizinan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

Kadang kala aparat Penegak Hukum dan masyarakat melihat dan beranggapan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan yang kurang penting, sehingga agak kurang semangat untuk turut menegakkannya dibanding dengan peraturan yang dibuat secara nasional, dengan kata lain baik penerapan sanksi maupun kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan Daerah tersebut, Eksistensi atau keberadaan Peraturan Daerah di kalangan masyarakat maupun aparat masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Keadaan semacam ini harus diubah dan harus diluruskan dan pengetahuan masyarakat dan aparat penegak hukum tentang tertib hukum secara nasional, sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 seperti yang sudah diuraikan di atas, bahwa peraturan yang lebih rendah merupakan aturan pelaksana bagi aturan-aturan yang lebih tinggi di atasnya dan tidak dapat bertentangan dan bersifat nasional dalam penyelenggaraan pembangunan, dan saling berkaitan dengan daerah yang lain, jangan dianggap Peraturan Daerah hanya berlaku untuk mereka yang menjadi warga daerah yang bersangkutan sebagaimana telah dicontohkan di atas tentang Perimbangan Keuangan Daerah dan Pemerintah dan daerah Kabupaten dan Kota. Di lain sisi Peraturan Daerah berlaku juga untuk orang yang sedang berada atau melakukan sesuatu kegiatan di daerah yang bersangkutan, bahkan bagi orang asing yang sedang melakukan kegiatan dalam Penanaman Modal, membuat usaha, pemilik pabrik atau usaha apa saja yang dilakukannya dan tidak bisa terlepas dari Peraturan Daerah setempat dan harus dipatuhi secara operasional.

### III. PENEGAKAN (HUKUM) DAN PENERAPAN PERATURAN DAERAH

Hukum sebagai perintah yang memaksa (*"a coercive order"*) demikian pendapat Hans Kelsen, selanjutnya diartikan bahwa, tindakan yang dilakukan terhadap pelanggar aturan sebagai sanksi yang diorganisasikan secara sosial dapat berupa sesuatu yang mengganggu kondisi orang tersebut seperti kehidupan, kesehatan, kebebasan, atau kepemilikan karena diambil tanpa keinginannya, maka sanksi memiliki

karakter sebagai paksaan yang terukur. Hal ini tidak selalu berarti bahwa pelaksanaan sanksi menghendaki adanya kekuatan fisik.

Lebih lanjut dipertegas bahwa suatu tata aturan sosial yang menghendaki perilaku individu tertentu dan dilakukan dengan menetapkan sebagai paksaan terukur disebut sebagai suatu perintah yang memaksa (*"A COERCIVE ORDER"*). Hal ini berlawanan dengan semua aturan sosial lain yang lebih memberikan imbalan. Dari pada hukuman sebagai sanksi, ataupun yang tidak memberikan sanksi sama sekali dan hanya berdasarkan motivasi langsung. Tata aturan yang lain, selain hal tersebut keberlakuannya tidak berdasarkan pada paksaan tetapi pada kepatuhan sukarela.

Lebih lanjut dapat dicermati pendapat Mochtar Kusumaatmadja, bahwa hukum merupakan suatu alat untuk *memelihara ketertiban (order) dalam masyarakat*. Karena fungsi hukum pada dasarnya adalah memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai dengan kata lain pemeliharaan, ketertiban dalam arti statis, yaitu dalam perkembangan hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*).

Berdasarkan pendapat tersebut di atas dapat dipertegas bahwa kegiatan penegakan hukum pertama-tama ditunjukkan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Dalam rangka usaha ini maka akan dimantapkan penyempurnaan sistem koordinasi serta penyerasian tugas-tugas antara instansi penegak hukum. Hal ini dilakukan antara lain dengan menertibkan fungsi, tugas, kekuasaan, dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum. Menurut proporsi ruang lingkup masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerja sama yang baik.

Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan. Melalui putusan dalam penegakan hukum peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Suatu peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran dan tujuannya apabila dijalankan oleh para penegak hukum yang baik.

Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan seperti halnya Peraturan Daerah (Perda), tergantung pada penerapannya. Apabila penegakan hukum tidak berfungsi dengan baik, peraturan perundang-



undangan yang paling sempurna sekalipun akan kurang bahkan tidak memberikan arti yang sesuai dengan tujuannya.

Demikian juga penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah efektif atau tidaknya, berhasil atau tidaknya, dan tercapai atau tidaknya tujuan pembentukan Peraturan Daerah sangat tergantung dari penagakannya, karena itu secara umum dapat dikatakan bahwa penegakan hukum merupakan ujung tombak untuk menilai apakah suatu peraturan itu baik atau tidak, bermanfaat atau tidak, menjamin adanya ketentuan dan ketertiban, untuk itu harus ada pembinaan. Dalam pengertian pembinaan tersebut, ada berupa hukuman, penegakan hukum meliputi juga tindakan pengawasan, tindakan menjaga ketertiban, ketenteraman dan keamanan termasuk juga berbagai bentuk pemberian pelayanan hukum yang diperlukan, jadi dalam arti yang lebih luas, penegakan hukum tersebut akan mencakup juga berbagai tindakan yang bersifat pencegahan (*Preventif*), disamping itu juga yang bersifat penindakan (*Represif*), dari dua jenis pencegahan ini, sebenarnya yang lebih utama adalah secara Preventif, karena lebih baik mencegah daripada mengobati (istilah medisnya), sama halnya dengan mencegah orang berdagang di kaki lima (PKL) daripada membiarkan PKL kemudian ditindak dengan kekerasan yang sudah diatur dalam Peraturan Daerah, hal ini termasuk penerapan hukum yang merupakan bagian dari penegakan hukum. Pemikiran seperti ini adalah salah satu orientasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Government*). Berdasarkan uraian di atas tampak jelas keterkaitan antara eksistensi atau keberadaan Peraturan Daerah dengan penagakannya. Bahkan penagakannya itu sendiri jauh lebih penting dan bernilai strategis.

#### **IV. KEWENANGAN SATPOL PAMONG PRAJA SEBAGAI PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS)**

Secara ekspilisit dalam pasal 148 UU No.32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP), sebagai Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) pembentukan dan susunan organisasinya berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 149 bahwa anggota Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, lebih lanjut

bahwa penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah, dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntutan umum sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan Peraturan Daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan.

PPNS sesuai dengan ketentuan di atas dan juga ketentuan dalam KUHAP adalah pejabat penyidik dengan batas-batas kewenangan tertentu yaitu diawasi dibawah koordinasi penyidik POLRI disamping pembatasan lain seperti larangan untuk melakukan penahanan. Namun kemungkinan dalam hal ini, dalam implementasinya bisa terjadi tumpang tindih dalam melaksanakan tugas/kewenangannya walaupun secara hukum telah jelas bahwa masing-masing kewenangan tersebut telah jelas diatur dalam peraturan, seperti halnya diatur dalam Pasal 148 ayat 2 tersebut diatas, bahwa Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah : Peraturan Pemerintah (PP) No.32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Sesuai dengan Pasal 5 PP No.32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa Polisi Pamong Praja berwenang :

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
- c. Melakukan tindakan represif non-yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 7 PPN.32 / 2004 disebutkan bahwa :

“Dalam melaksanakan tugasnya, Polisis Pamong Praja wajib :

- a. Menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia, dan norma-norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat.
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum.
- c. Melaporkan kepada kepolisian negara atas ditemukannya atau patut diduga adanya tindak pidana.
- d. Menyerahkan kepada PPNS atas ditemukannya atau patut diduga adanya pelanggaran terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.



Berdasarkan isi Pasal 5 dan Pasal 7 PP No.32 / 2004 di atas dapat diketahui bahwa semakin jelas bahwa apa yang menjadi tujuan / wewenang PPNS dan apa yang menjadi tugas / wewenang Polisi Pamong Praja, sehingga tidak perlu sampai terjadi tumpang tindih tugas / wewenang tersebut. Sebagaimana dijelaskan bahwa wewenang penyidikan yang dapat dilakukan oleh PPNS hanya sebagai pelanggaran pidana atas Perda. PPNS daerah hanya dapat menyidik Pelanggaran Pidana atau Perda tempat PPNS yang bersangkutan bertugas. Misalnya PPNS Kota Bandar Lampung hanya berwenang menyidik pelanggaran pidana Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung. PPNS Kota Bandar Lampung tidak dapat menyidik Pelanggaran Pidana atas Peraturan Daerah Propinsi Lampung.

## V. KESIMPULAN

1. Eksistensi Peraturan Daerah sebagai salah satu Produk Hukum Daerah adalah sebagai sarana pokok untuk melaksanakan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya dan nyata serta bertanggungjawab sehingga Pemerintah Daerah mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.
2. Dalam rangka penegakan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana yang diharapkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Government*). Kepala Daerah dibantu Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Ketentuan Perundang-Undangan.

---

## DAFTAR PUSTAKA

### I. Buku

Asshiddiqie, Jimly & M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Kusumaatmajda, Mochtar. 1976. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi

Manan, Bagir. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII

### II. Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
3. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
4. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undangan
5. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja
6. Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.